

POLICY PAPER

FRANCIE A SMLOUVA O EVROPSKÉ ÚSTAVĚ

Jan Eichler

březen 2007

**Ústav mezinárodních vztahů
Nerudova 3
118 50 Praha 1**

Francie a smlouva o evropské ústavě

Jan Eichler

Úvod

I po neúspěchu referenda v roce 2005 je Francie nadále jednoznačným stoupencem a jednou z hlavních hnacích sil procesu evropské integrace. Zesílila důraz na sociální dimenzi evropského modelu a na naplňování cílů Lisabonské strategie. Všichni tři hlavní kandidáti prezidentských voleb se shodují, že je nutné napsat nový text ústavní smlouvy, který by měl zdůraznit význam sociální politiky, energetické bezpečnosti, ochrany životního prostředí a společného přístupu k přistěhovalectví. Podporují další rozvoj zesílené a strukturované spolupráce a vytvoření funkcí prezidenta EU a ministra zahraničních věcí EU.

Dva uchazeči se vyjadřují ve prospěch nového referenda, třetí (a doposud nejlépe připravený z nich) to odmítá a navrhuje „zjednodušenou smlouvu“, ke které by se nejprve vyjádřila mezivládní konference a potom francouzský parlament. A právě ten se z pohledu dalšího pokroku evropské integrace jeví jako nejlépe připravený a nejméně problémový. Ať vyhraje kdokoli, k textu z roku 2005 se vracet nebude. V určité parafrázi se znovu uplatní stará francouzská zásada: text smlouvy je mrtev, ať žije nový text.

Francie a Evropa

Od samého počátku V. republiky (1959) má francouzská zahraniční politika jasně stanovené nejvyšší cíle. Jsou jimi zachování velikosti (*la grandeur*), nezávislost (*l'indépendance*), posedlost významným postavením ve světě (*obsession de la place dans le monde*) a vliv na celosvětový vývoj (*la présence globale*). Při cestě za dosažením takto stanovených cílů Francie v době studené války spoléhala na čtyři hlavní nástroje: statut stálého člena RB OSN, nezávislý potenciál jaderného odstrašování (*dissuasion nucléaire*), aktivní úloha v procesu uvolňování napětí mezi Východem a Západem (*détente*) a evropská integrace. Všechny tyto nástroje byly trvale využívány ve snaze vyhnout se úpadku významu a vlivu Francie ve světové politice (hovoří se o tzv. *déclinophobie* vyjadřované slovy: „nebýt druhým Švýcarskem ani nějakým větším Švédskem“).

Po skončení studené války Francie sama sebe řadí do první šestky zemí následujících za USA (vedle dalších tří stálých členů RB OSN ještě Japonsko a Indie, výhledově pak i Brazílie a JAR). Musí se však vyrovnávat s tím, že výrazně oslabil význam a vliv druhého nástroje (jaderné odstrašování) a zcela bezvýznamným se stal nástroj třetí (*détente*). O to více posí-

lil význam čtvrtého nástroje, tedy evropské integrace. Ta má obrovský význam jak pro vnitřní, tak i pro zahraniční francouzskou politiku.

Vnitropolitický význam evropské integrace je dán v první řadě tím, že v uplynulých padesáti letech nesmírně přispěla k modernizaci Francie a vydatně ji posílila. A pro zahraniční politiku se stala hlavní oblastí při naplňování ctižádosti *présence globale*. Nejvýstižněji to vyjádřil F. Mitterrand (1992) slovy: „Francie je naše vlast, Evropa je naše budoucnost.“

Evropská unie je pro Francii nejschůdnější cestou k překonání vlastních limitů (necelé 0,4 % světového povrchu, méně než 1 % světového obyvatelstva, necelých 5 % globálního HDP, což je šestkrát méně než USA, 7. místo na světě co do celkového objemu HDP, ale až 18. místo pokud jde o HDP na hlavu) a zároveň také tou nejlepší možností, jak využívat stále ještě existující přednosti (čtvrtý největší vývozce na světě, 2. místo v civilním využívání jaderné energie, vynikající systém zdravotní péče, stálý člen RB OSN, G 7 a tzv. jaderného klubu).

Francie se během uplynulých padesáti let soustavně profilovala jako jednoznačný stoupenec a jedna z hnacích sil procesu evropské integrace. Vždy však kladla důraz na to, že integrace se v žádném případě nesmí omezit pouze na volný trh a na zónu volného obchodu, ale musí klást trvale rozvíjet sociální dimenzi evropského modelu a naplňovat cíle Lisabonské strategie, zejména pak hospodářského růstu, zaměstnanosti, rozvoje znalostní společnosti, zvyšování kvality práce a přeměny EU na nejdynamičtější ekonomiku světa.

V květnu 2005 pověst Francie utrpěla kvůli zatvzrzelosti prezidenta Chiraka, který odmítl radu Valéryho Giscarda d'Estaing, aby se voličům při referendu nepředkládal celý text ústavy (pro spoustu řadových voličů těžko srozumitelný), ale jen její základní myšlenky. Jacques Chirac podstoupil obrovské riziko, že hlasování o textu ústavy EU se změní v plebiscit o jeho osobě a politickém stylu. A to se nakonec také stalo. Byla to velká osobní prohra úřadujícího prezidenta, jež měla vážné dopady na prestiž Francie v EU a také na samotný proces evropské integrace.

Po této události jedni litují, že je „méně Francie v Evropě a tím pádem i méně Evropy ve světě“, jiní namítají, že v roce 2005 se znovu potvrdilo, že vše zlé je pro něco dobré. Ukázalo se prý, že je nutné ještě více se zaměřit na zdůraznění evropského sociálního modelu, na kterém si běžní Francouzi tolik zakládají. A v tomto směru se francouzští politikové chtějí angažovat i nadále.

Postoj současné vlády

Premiér Dominique de Villepin hovoří o dvou základních zájmech Francie: rychlá reforma evropských institucí a vypracování nového textu smlouvy, které by položilo důraz především na sociální dimenzi evropské integrace. Catherine Colonna, ministryně pro evropské záležitosti, říká, že by se mělo vyjít z posledního návrhu evropské ústavy a ten by se měl obohatit

o nové náměty, jejichž naléhavost v posledních měsících výrazně zesílila. Nový ústavní text by podle ní měl obsahovat výslovný závazek zachování evropského sociálního modelu, dále by měl zdůraznit energetickou bezpečnost a nezávislost EU, závazek na ochranu životního prostředí, orientaci na trvalý rozvoj a nezbytnost celoevropského řešení otázky přistěhovalectví. A často citovaný europoslanec Alain Lamassoure doplňuje, že „právě v rámci EU je možné s kýmkoli jednat v globálním měřítku a jako protihodnotu nabízet rozvojovou pomoc, přístup na velký trh, spolupráci při zvládání přistěhovalectví, boj proti terorismu a drogám a další“.

Stanoviska hlavních uchazečů o funkci prezidenta republiky

Ke zdůraznění významu sociální dimenze, ale i otázek energetické bezpečnosti, životního prostředí a přistěhovalectví se hlásí především všichni tři hlavní uchazeči o prezidentský úřad: Nicolas Sarkozy, Ségolene Royal a François Bayrou. Shodují se i v tom, že by se měla rozšířit a prohloubit vzájemná spolupráce mezi zeměmi eurozóny a stejně tak i spolupráce mezi nimi a Ústřední evropskou bankou (BCE). Sdílejí také názor, že by se měl připravit nový text ústavní smlouvy a ten by se měl předložit před evropskými volbami 2009. A v neposlední řadě se shodují i v nezbytnosti další těsné spolupráce se SRN. Vyjadřují odhodlání podpořit všechny zásadní návrhy institucionálních změn, které kancléřka Merkelová doporučí na závěr předsednictví své země.

Nejobsáhleji ze všech se k otázkám budoucího uspořádání EU vyjádřil Nicolas Sarkozy na tiskové konferenci dne 28. 2. 2007, podle něhož „evropská ctižádost není v rozporu s ctižádostí francouzskou, ale je naopak jejím pokračováním“. Zdůraznil, že EU by měla výrazněji ovlivňovat světovou politiku, měla by mít svého prezidenta a ministra zahraničních věcí – tyto funkce jsou podle něho nezbytné především v době mezinárodních krizí a napjatých situací, při nichž je nutné, aby Evropané nejprve hledali společný zájem, hovořili mezi sebou a teprve potom by jednali se svými partnery.

Zvláštní důraz položil na „záchranu politické Evropy“ tím, že se odstraní „závora“, která doposud umožňuje, aby další pokrok politické integrace blokovaly státy, které s ním nesouhlasí. Podle Sarkozyho je nutné jasně stanovit, že EU může pokračovat ve své integraci a v prohlubování společných politik, i když některé státy se na tom nebudou chtít podílet. Ty nebudou vystaveny žádnému tlaku, ale na druhé straně nebudou moci další postup brzdit.

Ostatní dva kandidáti, Ségolene Royal (Socialistická strana) a François Bayrou (Svaz pro francouzskou demokracii – tzv. pravý střed), se doposud více zaměřovali především na vnitropolitické otázky. Jejich program dalšího postupu evropské integrace je ve srovnání se Sarkozym mnohem stručnější a myšlenkově skromnější. Na rozdíl od něho se oba shodují na vypsání nového referenda, v němž by se voliči vyjádřili k novému textu. Bayrou by navrhoval zestručnit text z roku 2005, Royal by prosazovala text rozšířený o záruky zachování sociálního systému.

Co lze očekávat po prezidentských volbách?

Vše nasvědčuje, že po letošních prezidentských volbách, ať je vyhraje kdokoliv, Francie podpoří institucionální změny, které na závěr svého předsednictví navrhne SRN. Zároveň s tím bude prosazovat nový text zaměřený na klíčové náměty sociálního modelu, přistěhovalectví (Sarkozy dokonce navrhuje Evropský pakt pro otázky přistěhovalectví), energetiky, životního prostředí (Sarkozy volá po vytvoření Světové organizace pro životní prostředí) a v neposlední řadě i SZBP.

Pokud vyhraje Nicolas Sarkozy, pak nový text bude „psán především nůžkami“ – vystříhá se vše, co se doposud ukázalo jako sporné nebo nadbytečné (zejména opakování základních principů evropské integrace). Ve srovnání s rokem 2005 by tato „zjednodušená smlouva“ byla kratší, méně deklarativní, ale především jednodušší a srozumitelnější. Měla by být na konci letošního června předložena mezivládní konferenci, její stanoviska by měla být zapracována do konce roku 2007 a nakonec by ji měl schválit francouzský parlament.

Zvítězí-li Ségolene Royal, a pokud mezitím nezmění názory, pak by se text rozšířený podle jejích představ znovu předložil k referendu, jež by se mělo uskutečnit buď těsně před evropskými volbami v roce 2009, nebo dokonce jako jejich součást. Její přístup ale vyvolává obavy hned na třech frontách: u francouzské pravice, u části své vlastní strany a zvláště pak u německých partnerů (Merkelová, Jo Leinen), protože případný další neúspěch v referendu (který ve Francii nelze nikdy vyloučit) by mohl být katastrofou pro celou EU.

Z pohledu dalšího pokroku evropské integrace se jako nejlépe připravený a nejméně problémový kandidát jeví Nicolas Sarkozy. Má ze všech kandidátů nejlépe promyšlenou představu, jak jít dál bez vážnějších rizik pro svoji zemi i pro Evropskou unii. Naproti tomu Ségolene Royal a François Bayrou (třetí v pořadí, v polovině března nejasně hovoří o „mini smlouvě“) by při prosazování nového referenda mohli způsobit značné problémy, a to jak Francii, tak zejména EU.

Francouzské vnímání významu jednotlivých ústavních článků

Francie podporuje potvrzení základních evropských hodnot a vymezení EU jako „prostoru bezpečnosti a spravedlnosti“ (čl. I-2). Dále klade důraz na „sociální tržní ekonomiku, která je vysoce konkurenceschopná, usiluje o plnou zaměstnanost, o sociální pokrok, ochranu životního prostředí a bojuje proti výlučnosti a diskriminacím“ (čl. I-3) a na volný pohyb zboží, služeb, kapitálu a lidí (čl. I-4). Přístup k principu subsidiarity (čl. I-11) vychází z názoru, že „každá pravomoc, jež nepatří Unii, náleží členským státům“. Nejvýstižněji se vyjádřil Valéry Giscard d'Estaing: „EU nepotřebuje nové pravomoci, spíše potřebuje lépe využívat ty stávající.“

Dalším cílem je posílení Parlamentu, zejména v oblasti politické kontroly a spolurozhodování¹ a zavedení funkce prezidenta EU (čl. I-22). Ta je ve Francii chápána jako srovnatel-

ná s funkcí prezidenta v Itálii, nebo v SRN, zatímco od funkce předsedy Komise se očekává, že časem by se mohla dostat na úroveň premiéra ve Španělsku nebo ve Velké Británii. Díky prezidentovi by EU měla jasnou vnější podobu, a to jak pro své občany, tak i pro vnější partnery.

Většina francouzských politiků nakonec byla spokojena i s vymezením kvalifikované menšiny, jež dalo možnost, aby Francie měla 19 %, Francie spolu se SRN 31 % a původní šestka 49,9 % (čl. I-25). Pokud zazněly výhrady, byly motivovány výlučně nacionalisticky: posílení EU na úkor členských států (Philippe de Villiers, Le Pen, komunisté).

Francouzské představy o dalším rozvoji Společné zahraniční a bezpečnostní politiky

Francie se bezvýhradně shoduje s USA a se všemi partnery v EU v názoru na hlavní hrozby dnešního světa. V rámci boje proti proliferaci ZHN se plně zapojila do mezinárodního tlaku na Írán a nadále v něm bude pokračovat – nejen individuálně, ale především v rámci bezpečnostní strategie EU. Se Spojenými státy a se všemi partnery v Unii se Francie naprosto shoduje také v nezbytnosti aktivních zásahů v případě krizí či ozbrojených konfliktů mimo oblast NATO, které mohou ohrožovat mezinárodní bezpečnost. Ale v přístupu k hrozbě globálního terorismu se od samého počátku zásadně odlišila od americké strategie „války proti terorismu“ (*Global War on terror*, GWOT), klade rozhodující důraz na „boj proti terorismu“, který zahrnuje politické, diplomatické, zpravodajské, soudní, vědecké a další aktivity a v jehož rámci jsou vojenské úderky až tou nejzazší možností. Nadále bude plně podporovat Evropskou bezpečnostní strategii (prosinec 2003) a také závěry tzv. Panelu 16 moudrých (*A more secure World: Our shared responsibility*) z prosince 2004.

Ve Francii panuje jasný konsenzus, že unijní bezpečnostní politika by měla zahrnovat vlastní obrannou politiku, zvyšující se počet a rozsah vojenských a policejních misí, zdokonalování vojenských nástrojů a posilování věrohodnosti úlohy EU v dnešním světě.

Důraz na funkci ministra zahraničních věcí EU

Francie má i nadále velký zájem na uzákonění funkce ministra zahraničních věcí EU a zejména pak jeho pravomocí (čl. I-28). Jejím cílem je, aby byl jak představitelem EU (jako je tomu doposud), tak i členem Komise, a to v hodnosti jejího místopředsedy. Francie opakovaně potvrzuje zájem, aby ministr zahraničních věcí EU mohl využívat výsady plynoucí jak z mezivládního, tak i komunitárního vymezení. Zavedení této funkce je pro Francii jedním ze základních kroků k tomu, aby „EU přestala být jednou z mocností dnešního světa a stala se skutečnou světovou mocností“.

Francouzské pojetí strukturované spolupráce v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky

Velká pozornost se zaměřuje na soustavné zlepšování vojenských schopností EU (čl. I-28). Podle francouzských politiků musí SZBP zůstat „společná, nikoli však jednotná“ (*politique commune, mais pas unique*), v jejímž rámci každý členský stát EU bude i nadále moci samostatně rozhodnout, zda se k té či oné operaci EU připojí, nebo zůstane stranou.² Jde o to, aby si Francie i nadále uchovala suverenitu, aby vždy mohla vyjadřovat své názory, včetně případného nesouhlasu s hlavním myšlenkovým proudem, aby kterýkoli ministr zahraničních věcí Francie mohl kdykoli v budoucnosti vystupovat stejně důrazně, jako to učinil D. de Villepin v lednu 2003, když vyjádřil zásadní nesouhlas své země s válkou v Iráku.

Velký důraz se ve Francii klade na tzv. odhodlané země (jádro, průkopnická skupina či avantgarda) – ty by měly výlučně pro potřeby „náročnějších operací EU“³ vyčlenit jednotky v síle 0,03 % obyvatelstva.⁴ Z nich by se vytvářely brigády a později divize EU pro samostatné operace mimo oblast EU. Rozvíjením společné bojové přípravy by měly zvyšovat vojenské schopnosti a připravenost k zásahům mimo hranice Unie. Zároveň s tím Francie usiluje, aby žádný stát EU nemohl blokovat akce, na kterých se dohodly jiné státy.⁵ Proto chce prosadit zásadu, že když se kterýkoli stát EU zdrží hlasování o té které akci Unie, nemusí se jí zúčastnit a ani nebude bránit jejímu uskutečnění.

Při úvahách o zásazích mimo unijní prostor se francouzští politikové (s výjimkou krajní pravice a krajní levice) i nadále vyjadřují ve prospěch zásahů EU v zájmu zajišťování míru ve světě, prevence konfliktů a posilování mezinárodní bezpečnosti. Bezvýhradně podporují naplňování tzv. petersberských úkolů v rámci vojenských misí Unie.⁶ Vždy budou požadovat jasný mandát RB OSN, aby na jeho základě EU mohla rozhodnout, která evropská země bude za zásah odpovídat (*nation cadre*) a v jakém rozsahu se naplní strategie *Berlin plus*. Dále Francie přikládá velký význam policejním operacím EU, a proto plně podporuje rozhodnutí EU vybudovat sbor o síle 5000 policistů, z nichž 1000 by bylo schopno zasáhnout do 30 dnů s cílem obnovit pořádek a vládu práva.

Ostatní důležitá témata pro Francii

Velký význam pro Francii mají ještě některé další pasáže. Je to především o čl. I-2, který zakotvuje volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu a stejně tak právo usazovat se ve kterékoli zemi EU. Francouzští politikové jej považují za nezbytný základ pro fungování Evropy jako kontinentu bez vnitřních hranic, pro další sbližování členských zemí EU a pro eliminaci jakékoli diskriminace.

Na základě velké soustředěnosti na sociální jistoty bude Francie trvat také na čl. II-75 o „právu pracovat a vykonávat svobodně zvolené povolání“ a zejména pak na čl. II-117, který

stanovuje, že sociální a zaměstnanecká politika je v pravomoci členských států, nikoli EU. Francouzským politikům to zachovává možnost, aby nadále bránili hlavní rysy sociálního systému a aby mohli brzdit snahy zahraničních investorů o zanášení tvrdých způsobů jednání se zaměstnanci. Velký význam se přikládá i čl. II-161, 162, 167 a 197, které vymezují rámec volné konkurence a dávají „prostor pro specializaci a také pro konvergenci ekonomik členských zemí EU“.

Mimořádně velký význam se přikládá čl. II-82 o kulturní rozmanitosti. Francie si vybojovala výraz „kulturní výjimka“, což jí dává možnost veta v případě, že komisař EU pro vnější obchod vede jménem Unie jednání v oblasti kulturních a audiovizuálních služeb. Díky tomu může Francie i nadále hájit svůj systém poskytování významné finanční pomoci pro kinematografii, knižní produkci a další oblasti nekomerční kultury, které „nejsou zbožím v tradičním pojetí“.

Ve všech oblastech unijní politiky bude Francie i nadále prosazovat čl. II-416 o možnostech „zesílené spolupráce“, neboť nechce připustit, aby „váhavé“ členské státy (zejména pak ty, které do EU vstoupily v roce 2005) bránily pokrokům „odvážnějších“ (tvrdé jádro, průkopnické skupiny, avantgarda).

Závěrem

Ve Francii se i po neúspěchu referenda v roce 2005 považuje za zcela nedostačující takové pojetí EU, jehož výsledkem by byl vznik jakéhosi „velkého Švýcarska“ – tedy pokračování ekonomické integrace, ale bez větších zahraničněpolitických iniciativ a s rozhodující bezpečnostní orientací na USA a NATO. Naprostá většina francouzských politiků, diplomatů i vysokých vojenských činitelů jednoznačně upřednostňuje další rozvoj zesílené spolupráce a strukturované spolupráce.

V rámci francouzského pojetí zesílené spolupráce by si každá členská země uchovala svoji samostatnost a nezávislost. A strukturovaná spolupráce by v žádném případě nesměřovala k budování „evropské armády“, ale naopak – vrchními veliteli vysílaných vojáků by i nadále byli nejvyšší političtí činitelé jejich rodných zemí. Na žádnou zemi by se nevyvíjel nátlak, aby se přidala, ale stejně tak by žádná země neměla mít možnost, aby brzdila proces zesílené nebo strukturované spolupráce.

Základem strukturované spolupráce by mělo být tzv. tvrdé jádro v podobě Evropských sil rychlé reakce sestavených z velmi dobře vycvičených a moderně vyzbrojených jednotek Francie, SRN a Velké Británie. Ostatní členské země by se mohly podle vlastního uvážení přidávat, nové členské země by na počátku mohly uplatňovat taktiku *wait and see* a postupně by se mohly přidávat až podle toho, jaké by byly konkrétní výsledky jednotlivých operací tzv. tvrdého jádra.

Poznámky

- 1) Pokud zaznívají hlasy proti, jsou motivovány strachem z důsledků případného přijetí Turecka.
- 2) Francii jde především o to, aby i v budoucnosti mohla znovu vyjádřit zásadní nesouhlas s bojovou operací, která by neměla mandát RB OSN.
- 3) Strukturovaná spolupráce se má podle francouzských představ rozvíjet v rámci Politického a bezpečnostního výboru, Vojenského výboru EU, Hlavního štábu EU a plánovacích buněk.
- 4) V případě Francie to má být 18 000 příslušníků a příslušnic ozbrojených sil.
- 5) Znamená to, že pokud se Francie spolu s dalšími partnery dohodne na nějaké konkrétní akce mimo EU, pak jim v tom nemohou bránit jiné státy EU (zejména pak ty „nejmladší“).
- 6) Jde zejména o takové operace, jakými byly Concordia či Artemis nebo stále probíhající akce FINUL/UNIFIL v jižním Libanonu.